

JOURNEE D'ETUDES IRAM, 27 JUIN 2019

DOSSIER DU PARTICIPANT

Vous y trouverez :

- Note de cadrage et bibliographie
- Programme
- Présentation des intervenants
- Cartographie de la protection sociale en Afrique subsaharienne
- Synthèse de l'étude réalisée par J-P Olivier De Sardan et al. (LASDEL), Juin 2013
- Synthèse de l'étude réalisée par L. Touré et F. Escot (MISELI) – Mai 2018
- Fiche repère sur la protection sociale au Mali
- Fiche repère sur la protection sociale au Niger
- Fiche repère sur la protection sociale en Mauritanie
- Fiche repère sur la protection sociale au Sénégal



FILETS DE PROTECTION SOCIALE EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE : QUELLES IMPLICATIONS SOCIALES ET POLITIQUES ?

Note de cadrage - Juin 2019

Depuis une quinzaine d'années en Afrique, la protection sociale s'inscrit de manière prioritaire dans l'agenda international des agences de développement et par conséquent dans les politiques nationales. La protection sociale, au travers notamment du développement de programmes de filets sociaux, est devenue à partir du début des années 2000¹ une stratégie de développement plus largement adoptée et soutenue pour atténuer d'une part les effets sur la pauvreté des politiques d'ajustement structurel et d'autre part les effets des crises financières et climatiques successives. Aujourd'hui, les programmes de protection sociale sont en effet considérés comme des leviers d'action importants contre l'insécurité alimentaire et nutritionnelle. Ces dispositifs interviennent notamment auprès des populations rurales et complètent, mais parfois aussi déstabilisent les stratégies de développement rural agricoles jusqu'ici utilisées (IR, 2013 ; Slater & Mc Cord, 2009).

De nombreux domaines d'intervention de l'IRAM sont directement ou indirectement concernés par ces programmes (gestion des risques agricoles, sécurité alimentaire et nutritionnelle, genre, pastoralisme, appuis aux producteurs dans les filières, formation et insertion professionnelle des jeunes ruraux...). La réflexion autour des filets sociaux vise à mettre en commun et en débat certains de nos travaux. A travers cette journée d'étude, l'IRAM cherche ainsi à poursuivre son appui aux acteurs publics et locaux en accompagnant le processus d'institutionnalisation des programmes de filets sociaux en Afrique de l'Ouest. Habitué à analyser les jeux d'acteurs, les stratégies locales de solidarité et de sécurisation des moyens d'existence et à accompagner les acteurs dans la mise en œuvre de politiques publiques (notamment de la sécurité alimentaire), il apparaît aujourd'hui important à l'IRAM d'élargir ses analyses à ces dispositifs d'aide sociale.

QU'EST-CE QU'UN FILET SOCIAL ?

La **protection sociale**, telle que définie par l'Institut de Recherche des Nations Unies pour le Développement Social, vise à prévenir, gérer et surmonter les situations qui nuisent au bien-être des personnes. La protection sociale comprend des politiques et des programmes conçus pour réduire la pauvreté et la vulnérabilité en promouvant des marchés du travail efficaces, en réduisant l'exposition des individus aux risques et en renforçant leur capacité à gérer les risques économiques et sociaux tels que le chômage, l'exclusion, la maladie, l'invalidité et la vieillesse.

Protection sociale	
Régimes d'assurance sociale	Régimes d'assistance sociale dits « FILETS SOCIAUX »
Système contributif financé par les cotisations des bénéficiaires Assurance maladie obligatoire, Mutuelle de santé, Retraite, Assurance chômage ...	Système non contributif financé sur des recettes fiscales / aide internationale Transferts monétaires, Interventions ciblées en santé (exonération) ou en éducation (bourse) Transferts d'intrants agricoles, Travaux publics et HIMO, Distributions alimentaires, Cantine scolaire ...

Les **filets de protection sociale** sont des **programmes d'assistance sociale** qui regroupent un ensemble de **prestations à caractère non contributif** (financées par redistribution sur recette fiscale et/ou aide au développement) et qui visent à soutenir des personnes pauvres et / ou vulnérables (programmes de transfert monétaire, de travaux publics, d'alimentation scolaire,

¹ Les premières réflexions ont été menées au début des années 90 par la Banque Mondiale avec (i) le rapport sur le développement dans le monde qui promeut une approche ciblée de la lutte contre la pauvreté grâce aux filets de sécurité sociale et (ii) son programme Dimension sociale de l'ajustement (87-92) qui visait à compenser les impacts sociaux des programmes d'ajustement structurel. Cependant, cette approche se limitait pour l'essentiel à indemniser les personnes qui avaient été licenciées du secteur public.

d'exemption de dépenses de santé, de subventions ou bourse d'étude, de distributions alimentaires, de pensions sociales...²).

Ainsi, ces prestations sont versées parfois en nature mais de plus en plus **sous forme monétaire**. Ces aides peuvent (ou non) être **conditionnées au respect de certaines règles** / comportement des familles (assiduité des enfants à l'école, vaccination et suivi médical régulier, enregistrement des membres du ménage à l'Etat civil...). Si certains suivent une logique plus universaliste, ces programmes visent, **pour la majorité d'entre eux, à orienter leurs prestations vers certaines catégories de population**. Plusieurs arguments sous-tendent cette logique de « ciblage » : contenir le coût budgétaire de ces programmes pour en renforcer la soutenabilité économique et l'acceptabilité du point de vue des contributeurs financiers (contribuables, aide internationale), s'inscrire dans une logique d'équité de la dépense publique en privilégiant l'accès aux filets sociaux à ceux qui n'ont pas les moyens d'accéder à des mécanismes de protection sociale contributifs, limiter les effets et impacts non désirés en matière d'incitation économique (par exemple, distorsions des marchés du travail ou des services de protection privés), etc. Ce faisant, ces critères sont parfois contournés ou réinterprétés par les populations locales en fonction des jeux d'acteurs et des logiques sociales endogènes par lesquels elles sont traversées.

UNE FORTE EXPANSION DES PROGRAMMES AFRICAINS DE FILETS DE PROTECTION SOCIALE

Jusqu'à la fin des années 1990, les dispositifs de filets sociaux mis en œuvre en Afrique Sub-Saharienne (ASS) étaient dominés par les actions visant à favoriser la sécurité alimentaire, se fixant des objectifs d'atténuation des risques portant sur l'accès à l'alimentation, dont les causes varient selon les contextes, groupes sociaux, classes d'âge, etc.

Ces 20 dernières années, on assiste à la fois à un développement rapide des politiques et programmes de filets de protection sociale, mais aussi à un élargissement de leurs objectifs initiaux de réduction de la pauvreté et de la vulnérabilité. Ce mouvement est fortement soutenu par les acteurs de la coopération et, depuis 2015, les ODD ont entériné l'adoption d'objectifs internationaux en matière de réduction des inégalités et de protection sociale.

Le nombre de nouveaux programmes de filets de protection sociale lancés chaque année en Afrique est passé de 7 programmes en moyenne entre 2001 et 2009 à 14 entre 2010 et 2015³ (Beegle et al., 2018). Aujourd'hui, chaque pays africain dispose d'au moins un programme de filet social. Le nombre de programmes de filets sociaux par pays s'élève en moyenne à 15 avec une grande disparité entre pays (de 2 en République démocratique du Congo à 56 au Burkina Faso). Les pays d'ASS dépenseraient en moyenne 1,5%⁴ de leur produit intérieur brut (PIB) dans des programmes de filets sociaux (World Bank, 2018), pourcentage équivalent à la moyenne des dépenses des pays en développement (124 pays pris dans l'échantillon)⁵.

Au-delà de la multiplication des programmes et de la mise en place de ces outils, une forte dynamique d'institutionnalisation est en cours, avec l'émergence (ou le renforcement) de programmes nationaux. En 2017, 32 pays africains avaient mis en place des stratégies nationales de protection sociale, dont les filets sociaux constituent un pilier important.

UNE GRANDE VARIÉTÉ DE MÉCANISMES ENDOGÈNES DE GESTION DES RISQUES SOCIAUX

Les dispositifs de filets sociaux interviennent en parallèle et/ou en complémentarité de mécanismes de solidarité endogènes préexistants et dans des contextes de vulnérabilités qui évoluent rapidement. Les stratégies de gestion des risques et notamment les arrangements réciproques plus ou moins formels (dynamiques interindividuelles, familiales, intra et intercommunautaires) jouent un rôle essentiel en termes de filet de sécurité. Les ménages mettent en œuvre de nombreuses

² Pour une classification des filets sociaux, voir Grosh et al. (2008).

³ Programmes réguliers (hors programme d'urgence) encore mis en œuvre et pour lesquels l'information sur la date de lancement est disponible.

⁴ Ici, les subventions générales à la consommation (notamment les subventions à l'énergie et à l'alimentation) ne sont pas comptabilisées comme des programmes de filets sociaux.

⁵ Il existe une grande disparité en termes de financement de ces filets sociaux entre pays africains (World Bank, 2018). Certains sont totalement dépendants de sources de financement extérieures et/ou dépensent moins de 0,2% de leur PIB dans les programmes d'assistance sociale (Cameroun, République du Congo, Côte d'Ivoire, Guinée-Bissau, Madagascar, São Tomé and Príncipe, Somalie, Togo) alors que d'autres Etats engagent très majoritairement le budget national pour financer les programmes de filets sociaux (Namibie, Gabon, Sénégal, Ghana, Kenya...) et couvrent une partie importante de leur population. L'Afrique australe, qui compte plus de pays à revenu intermédiaire supérieur, dépense en moyenne cinq fois plus que l'Afrique centrale et deux fois plus que l'Afrique de l'ouest et de l'est (Beegle et al., 2018).

stratégies pour gérer les risques sociaux et économiques (Dercon, 2006). Les exemples ne manquent pas : formation d'une épargne de précaution (acquisition de bétail notamment), diversification des activités productives, recours aux réseaux sociaux d'entraide (fond de soutien communautaire) ou d'endettement, migration, etc.... Ces réseaux de solidarité et de dépendance sont plus ou moins structurés, parfois clientélistes (suivant les rapports de pouvoir et le niveau d'inégalité lié au contrôle des ressources et des institutions) (Wood et Gough, 2006). S'ils participent parfois de la reproduction des inégalités, ils n'en demeurent pas moins les premiers et souvent les mécanismes les plus efficaces de gestion des risques sociaux.

Les analyses approfondies des programmes de filets de protection sociale mettent en évidence le poids des logiques sociales endogènes sur leur mise en œuvre, ainsi que l'existence d'interactions fortes entre ces dernières et les procédures initiées par ces programmes. Ces interactions, complexes à analyser et souvent imprévisibles, peuvent constituer un obstacle ou être plus ou moins favorables à la mise en œuvre de ces interventions selon le degré d'acceptation, de collaboration, d'adaptation voire de récupération par les populations et les autorités locales concernées. Ainsi, dans la perspective de mise à l'échelle de programmes de filet sociaux, le décryptage des implications sociales du ciblage représente un enjeu important pour les institutions nationales responsables de leur conception et mise en œuvre.

METHODES DE CIBLAGE : UN DEBAT TECHNIQUE INTENSE EN AFRIQUE DE L'OUEST, QUI MASQUE DES ENJEUX SOCIAUX ET POLITIQUES.

La multiplication des programmes de filets sociaux en Afrique de l'Ouest a généré d'intenses débats techniques entre acteurs qui appuient l'opérationnalisation de programmes de filets sociaux (voir encadré ci-dessous). Ces débats techniques orientés sur les questions de critères de ciblage, de taux d'inclusion et d'exclusion, d'exclusivité des processus de ciblage, d'adaptation locale ou de standardisation, de coordination (etc...), ont parfois eu tendance à masquer les débats autour d'enjeux sociaux et politiques, peut-être plus difficiles à mener et débouchant parfois sur des questions sans réponse.

METHODOLOGIES DE CIBLAGE DES FILETS SOCIAUX

Il existe plusieurs méthodologies de ciblage utilisées par les programmes d'aide sociale pour enregistrer les ménages : ciblage géographique vs ciblage des ménages ou des individus ; ciblage administratif ; ciblage communautaire, auto-ciblage... Actuellement, deux méthodologies de ciblage sont fréquemment comparées et font l'objet de débat en Afrique de l'Ouest :

- les méthodes de ciblage des bénéficiaires **chroniquement pauvres** utilisées pour la mise en œuvre des registres sociaux des programmes de transfert monétaire nationaux ;
- les méthodes de ciblage utilisées par les ONG dans le cadre de programmes de **réponses au choc** pour cibler les ménages souffrant d'insécurité alimentaire.

Ces méthodes de ciblage combinent les mêmes étapes, à la fois **géographique** (définition de quotas à partir de statistiques nationales), **communautaires** (ciblage issu d'une décision collective locale) et **statistiques** (enquête ménage de vérification des agences nationales de statistique généralement) : pour ce qui concerne les registres sociaux, l'outil statistique généralement utilisé est le Proxy Mean Test (PMT) ; pour ce qui est des programmes de réponse aux chocs alimentaires, l'approche utilisée est la Household Economy Approach (HEA).

Méthode HEA : profils de référence dégagés vis-à-vis des moyens d'existence des ménages (« nantis », « moyens », « pauvres » et « très pauvres ») ;

Méthode PMT : score de bien-être calculé à partir de variables facilement observables (démographie, éducation, logement...) pour limiter les difficultés de collecte et les erreurs de mesure. Cette méthode permet d'ordonner les ménages du plus pauvre au moins pauvre.

Si les impacts des filets sociaux, notamment en matière de protection, sont largement établis (les études soulignent en effet leur rôle essentiel en termes de soutien des ménages pauvres⁶), les

⁶ De nombreuses évaluations d'impacts de dispositifs de filets sociaux sur la pauvreté et la vulnérabilité ont été menées (pour des revues d'évaluation de programmes, voir entre autres Arnold et al., 2011 ; Bastagli et al. (2016) ; Hidrobo et al., 2018 ; Kabere & Waddington (2015) ; Ralston et al. (2017)) et une large partie d'entre elles tendent à prouver les impacts positifs des transferts monétaires sur le niveau de bien-être des ménages ciblés, tant en termes de

stratégies et modalités de ciblage font débat en raison de leur impacts sociaux (Cayers & Dercon, 2012 ; De Sardan, 2014 ; Escot, 2018). Malgré l'adoption de méthodes « participatives », les principes, les objectifs et les « règles du jeu » sont souvent imposés aux populations concernées. Selon Sen (1992), "Le problème le plus grave réside dans le fait que l'analogie d'une cible ne suggère pas du tout que le destinataire est une personne active, fonctionnant seule, agissant et faisant des choses. L'image est celle d'un récepteur passif plutôt que d'un agent actif".

Outre les difficultés techniques rencontrées pour mettre en pratique les méthodes développées, ce sont surtout les enjeux en matière d'**acceptabilité sociale des populations vis-à-vis des stratégies et démarches de ciblage** qui sont soulignés. Quelques illustrations : (1) Les démarches de ciblage des plus vulnérables sont parfois incomprises des populations qui se considèrent toutes pauvres : il existe de fait souvent de très faibles écarts de niveaux de vie entre les bénéficiaires et les non bénéficiaires (Ellis, 2012) ; (2) Les normes ou critères adoptés (actifs sociaux, agricoles, financiers...) sont parfois mal compris ou simplement inadaptés aux réalités socio-économiques locales ; (3) Les dispositifs de ciblage peuvent aller à l'encontre du souhait des communautés de partager l'aide dans les villages ; (4) Le faible poids de représentation et de négociation des populations visées lors du choix des bénéficiaires est souvent souligné comme source de difficultés (les ménages les plus pauvres et les femmes sont en règle générale plus absents/exclus des sphères d'influence et faiblement représentés dans les instances collectives).

D'un autre côté, les ajustements locaux – positifs ou négatifs au sens des normes sociales locales – dont font l'objet les processus de ciblage sont source de défiance vis-à-vis des démarches de ciblage. Pourquoi s'efforcer d'orienter les prestations sociales vers certaines populations si une grande partie des bénéfices est captée par des groupes non prioritaires ? Comment convaincre les contribuables et autres acteurs du bien fondé de participer à l'effort de financement des programmes de filets sociaux s'il n'est pas possible de garantir qu'une majorité des ressources est bien orientée vers les populations visées ? La réalité mais aussi la perception de l'adéquation entre groupes visés et groupes effectivement bénéficiaires de ces programmes peut participer soit de la légitimation des Etats, soit au contraire d'une perte de confiance par les populations visées, mais aussi par les contribuables ou autres acteurs participant à leur financement.

Cet **impératif de confiance** envers les stratégies et démarches de ciblage est au cœur des projets de développement de registres sociaux. Ces registres ou bases de données socioéconomiques standardisées, enregistrent des listes de ménages identifiés comme pauvres⁷ et visent à faciliter le ciblage de bénéficiaires de différents programmes sociaux au niveau d'un pays. Les enjeux auxquels tentent de répondre ces instruments sont : un enjeu de transparence et de confiance dans le ciblage des programmes de filets sociaux ; un enjeu de suivi par les Etats de la progression (ou de la « graduation ») des populations bénéficiaires ; un enjeu de coordination et de complémentarité de différents programmes. Aujourd'hui en Afrique, 26 pays utilisent un registre (et 16 autres planifient de le faire) pour identifier les ménages pauvres et/ou vulnérables et cibler leurs programmes. Si ces instruments seront peut-être facteur de légitimation des politiques de programmes de filets sociaux vis-à-vis de contribuables et financeurs, ils ne semblent pas encore en mesure d'apporter de réponses concrètes aux enjeux de légitimité vis-à-vis des acteurs locaux.

LES FILETS SOCIAUX : UN DEFI DE LEGITIMATION PAR LES ACTEURS AUX MULTIPLES FACETTES

L'extension des services de protection sociale et plus particulièrement des programmes de filets sociaux, dont les bénéfices visent en priorité les populations les plus pauvres, passe par la légitimité sociale et politique de ces actions. La confiance envers les stratégies et démarches de ciblage, par les contribuables et autres financeurs, mais aussi et avant tout par les populations concernées est l'une des conditions de la légitimation de ces programmes. Celle-ci passe aussi par une plus grande visibilité sur la soutenabilité financière des stratégies d'extension de la protection sociale, et par la construction de visions nationales positives de l'assistance sociale, généralement associée à une logique d'« assistanat ». Au-delà de ces questions d'orientations politiques et idéologiques qui se posent auprès des acteurs socio-politiques ouest-africains, s'ajoutent les questions de capacités

sécurité alimentaire (augmentation de la consommation alimentaire et amélioration de la qualité et de la diversité des produits consommés) que d'accès aux services publics de base (éducation et santé). Les preuves concernant l'impact direct sur le niveau de santé, la nutrition ou la réussite scolaire des personnes bénéficiaires sont par contre moins évidentes. Les ménages ciblés auraient moins recours à des stratégies d'urgence (diminution des rations de nourriture, vente des actifs productifs, surendettement, retrait des enfants de l'école...).

⁷ Par exemple les registres Sociaux Mauritanien et Sénégalais, prévoient d'ici quelques années d'avoir enregistré environ 30% des ménages de ces deux pays.

techniques et institutionnelles et de légitimité politique des institutions étatiques, particulièrement dans des contextes de crise ou post-crise. La méfiance des populations à l'égard de leurs élites locales et/ou des services de l'Etat peut fortement entraver l'efficacité de leur implication dans la mise en place de ces filets sociaux, tant au niveau du ciblage que de leur mise en œuvre.

BIBLIOGRAPHIE

- ARNOLD C., CONWAY T., & GREENSLADE M., 2011, *Cash transfers evidence paper*. London: DFID.
- BASTAGLI F. HAGEN-ZANKER, HARMAN L., BARCA V., et al. (2016), *Cash transfers: what does the evidence say? A rigorous review of programme impact and of the role of design and implementation features*. Overseas Development Institute publication, London.
- BEEGLE K., COUDOUDEL A. & MONSALVE E. (2018), *Les filets sociaux en Afrique. Comment réaliser pleinement leur potentiel ?* Agence Française du développement & Banque Mondiale, coll. Afrique en développement. doi : 10.1596/978-1-4648-1164-7.
- CAEYERS B. & DERCON S. (2012), « Political connections and social networks in targeted transfer programs: Evidence from rural Ethiopia », *Economic Development and Cultural Change*, 60(4), 639–675. <http://dx.doi.org/10.1086/665602>.
- CHERRIER, C. (2015), *Examining the Catalytic Effect of Aid on Domestic Resource Mobilisation for Social transfers in Low-Income Countries*. Working Paper 2015-3, UNRISD research project 'The Politics of Domestic Resource Mobilization for Social Development.' United Nations Research Institute for Social Development, Geneva.
- DEL NINNO C. & MILLS B. (2015), *Les filets sociaux en Afrique. Méthodes efficaces pour cibler les populations pauvres et vulnérables en Afrique*. Ouvrage co-publié par l'AFD et la Banque mondiale.
- DERCON S. (2006), « La vulnérabilité : une perspective microéconomique » dans *Revue d'économie du développement*, Sécuriser le développement dans un monde instable, n°20/4, 79-118, De Boeck Université Ed.
- DEVEREUX S. & SABATES-WHEELER R. (2004), *Transformative social protection*, IDS Working Paper 232
- DIAGNE (2017), *Etude des synergies possibles entre les méthodologies de ciblage HEA et le Registre National Unique au Sénégal*. Rapport d'étude Collectif ONG CORRIANS.
- ELLIS F. (2012), *We Are All Poor Here': Economic Difference, Social Divisiveness and Targeting Cash Transfers in Sub-Saharan Africa*. *Journal of Development Studies*, 48:2, 201-214, DOI: 10.1080/00220388.2011.625408
- ESCOT (2018), *Le ciblage dans les systèmes de protection sociale : Etude de ciblage comparative au Mali (cercle de Gao) 2016-17*. Rapport MISELI pour la banque mondiale.
- GROSH M., Del Ninno C., TESLIUC E., OUEGHI A. (2008), *For protection and promotion: The design and implementation of effective safety nets*. World Bank, Washington, DC.
- HIDROBO M., HODDINOTT J., KUMAR et al. (2018), « Social Protection, Food Security, and Asset Formation », *World Development* vol. 101 (2018), pp.88–103.
- HIDROBO M., HODDINOTT J., KUMAR et al. (2018), « Social Protection, Food Security, and Asset Formation », *World Development* vol. 101 (2018), pp.88–103.
- INTER-RESEAUX (2013), « Politiques de protection sociale contre l'insécurité alimentaire : quels enjeux pour les paysans ? » Bulletin de synthèse Souveraineté alimentaire.
- KABEER N., WADDINGTON H. (2015), *Economic impacts of conditional cash transfer programmes: a systematic review and meta-analysis*. *Journal of development effectiveness*, 7 (3), pp. 290-303. ISSN 1943-9342.
- KAMELI et al. (2017), *Étude comparative des méthodes de ciblage utilisées pour identifier les ménages les plus pauvres dans le cercle de Gao, Mali*. Résultats Etude IRD.
- OLIVIER DE SARDAN J.-P. (2014), *La manne, les normes et les soupçons: Les contradictions de l'aide vue d'en bas*. *Revue Tiers Monde*, 3, 197–215. <http://dx.doi.org/10.3917/rtm.219.0197>.
- OLIVIER DE SARDAN J.-P. (2018), *Miracle Mechanisms, Traveling Models, and the Revenge of the Contexts. Cash Transfer Programs: A Textbook Case*. In book: *Cash Transfers in Context. An Anthropological Perspective*, Publisher: Olivier de Sardan & Piccoli eds, London, Berghahn

OXFORD POLICY MANAGEMENT (2015), *Shock-responsive social protection systems. A research programme for DFID*.

RALSTON L., COLIN A., HSIAO A. (2017), "A Meta-Analysis of Social Safety Net Programs in Africa." Policy Research Working Paper 8255, World Bank, Washington, DC.

SCHNITZER (2016), *How to Target Households in Adaptive Social Protection Systems? Relative Efficiency of PMT and HEA in Niger*. Rapport banque mondiale.

SEN A. (1995), "The Political Economy of Targeting", publication in VAN DE WALLE D. and NEAD K. eds., *Public Spending and the Poor*, Washington, DC, World Bank.

SLATER R. & CORD A. (2009), *Social Protection, Rural Development and Food Security: Issues paper on the role of social protection in rural development*. Overseas Development Institute, London.

WOOD G. & GOUGH I. (2006), A comparative welfare regime approach to global social policy. *World Development*, 34 (10). pp. 1696-1712. ISSN 0305-750X. DOI: 10.1016/j.worlddev.2006.02.001

WORLD BANK (2018), *The State of Social Safety Nets 2018*. Washington, DC: World Bank. doi:10.1596/978-1-4648-1254-5.

FILETS DE PROTECTION SOCIALE EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE : QUELLES IMPLICATIONS SOCIALES ET POLITIQUES ?

JOURNEE D'ETUDE IRAM, 27 JUIN 2019 : PROGRAMME

8h30-9h00	Accueil des participant-e-s
9h-9h15	Mot d'accueil et présentation de la journée Etienne Beaudoux & Marie-Jo Demante, Président et Directrice de l'IRAM
9h15-10h	Economie politique de la protection sociale : introduction <i>Les filets sociaux dans les politiques de développement en Afrique subsaharienne : cadre historique et analyse des jeux d'acteurs</i> Clare O'Brien, Safety Nets & Social Protection Unit, WFP
10h-11h15	Filets sociaux et formes de solidarité endogène <i>Evolutions récentes des formes micro-locales de protection sociale en milieu pastoral (Niger) et rural (Madagascar)</i> Dialogue entre Sambo Bodé (Chercheur à l'Université de Géographie de Niamey, Niger) & Claire Gondard Delcroix (Chercheur à l'UMI Résiliences-IRD)
11h15-11h45	<i>Pause</i>
11h45-12h15	Dispositifs de ciblage dans les programmes de protection sociale en Afrique subsaharienne : cadre historique et technique Marie Thoreux, Chargée de programme IRAM
12h15-13h45	<i>Pause déjeuner</i>
13h45-15h15	Implications des dispositifs de ciblage de programmes de transferts monétaires au Niger et au Mali <i>Perception et réappropriation par les acteurs locaux</i> Discussion entre Fabrice Escot (Chercheur à MISELI - Association de recherche en anthropologie des dynamiques locales au Mali) & Jean-Pierre Olivier de Sardan (Chercheur au LASDEL - Laboratoire de Recherche sur les Dynamiques Sociales et le Développement Local au Niger).
15h15-15h45	<i>Pause</i>
15h45-17h15	Les filets sociaux dans la stratégie d'extension de la protection sociale : quelles opportunités politiques en Afrique de l'Ouest ? <i>Table Ronde</i> Ismail Ahmed Aicha (Direction nationale du Registre Social, Expert en mobilisation sociale, Mauritanie) ; Amadou Kanar Diop (Conseiller technique au Ministère du Développement communautaire, de l'équité sociale et territoriale, Sénégal) ; Yabilan Maman (Coordonnateur de la Cellule Crise Alimentaire, DNP-GCA, Niger) ; Laurence Touré (Chercheuse spécialisée en santé publique, MISELI-Mali).
17h15-17h30	Mot de conclusion : Marie-Jo Demante, Directrice de l'IRAM

JOURNEE D'ETUDE IRAM, 27 JUIN 2019

PRESENTATION DES INTERVENANTS

Ismaël Ahmed Aïcha, expert en mobilisation sociale, est responsable du ciblage communautaire au sein du Registre Social Mauritanien à Nouakchott. Il encadre et supervise les équipes d'identification communautaire pour inscrire les potentiels bénéficiaires au sein du registre social national.



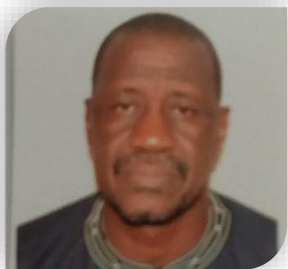
Sambo Bodé est géographe à l'Université de Niamey il est Docteur en géographie, senior - enseignant chercheur et spécialiste du foncier pastoral – spécialiste des politiques foncières et de la prévention des conflits pastoraux. Ancien cadre du Code Rural du Niger et de l'équipe d'accompagnement des négociations entre acteurs de l'aménagement des espaces agro-pastoraux du PSSP Zinder, il connaît bien la problématique sociale et foncière de sécurisation des systèmes pastoraux et agro-pastoraux au Niger et dans la sous-région. Il travaille par ailleurs en collaboration avec le Haute Autorité à la Consolidation de la Paix.

Claire Gondard Delcroix, Enseignante-chercheuse au GREThA (Université de Bordeaux) depuis 2007, est, depuis 2017, accueillie en délégation au sein de l'UMI Résiliences à l'Institut de Recherche pour le Développement (IRD). Dans ce cadre, elle est en affectation au sein du CERED (Centre d'Etudes et de Recherches en Économie du Développement) de l'université d'Antananarivo et de l'IISS (Institut International des Sciences sociales). Elle est actuellement responsable du projet de recherche Protect (Protection sociale à Madagascar : identifier et comprendre les formes innovantes de protection sociale en vue de transmission aux acteurs socio- économiques impliqués). Elle est également responsable de l'étude MAPNET (Mapping social networks and communautary strategies in the South of Madagascar), réalisée par l'IRD pour la Banque mondiale. Ses thématiques de recherche portent sur les conditions de vie des ménages, les dynamiques de pauvreté, les réseaux sociaux et les systèmes de protection sociale, dont les systèmes informels à Madagascar.



Amadou Kanar Diop est sociologue de formation, expert en Protection Sociale et en Communication pour le Développement. Entre 2013 et 2018, il a assuré la gestion des opérations du Programme National de Bourses de Sécurité Familiale au Sénégal au sein de la Délégation générale à la protection sociale et à la solidarité nationale. Depuis 2019, il est conseiller technique chargé de la protection sociale et de la sécurité alimentaire auprès du Ministère sénégalais du Développement communautaire, de l'équité sociale et territoriale (ministère ayant la tutelle de l'ensemble des programmes sociaux au Sénégal).

Fabrice Escot est chargé de recherches au sein de Miseli, association malienne de recherche et de formation en anthropologie dans le développement, basée à Bamako. Il a notamment effectué des recherches autour des impacts du ciblage des programmes de filets sociaux sur les enjeux de pouvoir et les dynamiques sociales au nord Mali, dont une étude comparative de la gouvernance des protocoles de ciblage des méthodes HEA et PMT en 2016-2017.



Yabilan Maman est le Coordonnateur National de la Cellule Crises Alimentaires au Niger depuis 2011. Il supervise au niveau national l'élaboration et la mise en œuvre du plan de réponses aux catastrophes et crises alimentaires. Il est Conseiller Principal du Premier Ministre dans le domaine de la gestion des crises humanitaires et de la coordination des interventions des acteurs humanitaires en cas de crises alimentaires. Avant la Cellule des Crises Alimentaires, Mr Yabilan a été Coordonnateur de plusieurs projets de développement du secteur rural au Ministère de l'Agriculture pendant une dizaine d'années. Il a aussi travaillé de 2005 à 2011 comme Expert national dans le domaine de la Sécurité alimentaire et des urgences agricoles avec la FAO au Niger.

Clare O'Brien travaille depuis janvier 2018 en tant que Senior Consultant dans l'équipe Filets Sociaux et Protection Sociale au siège du Programme Alimentaire Mondiale des Nations-Unies à Rome. Elle a auparavant travaillé 14 ans à Oxford Policy Management (OPM), think-tank britannique. Elle a fourni un appui technique à des gouvernements de plusieurs pays d'Afrique subsaharienne, notamment en contribuant à l'élaboration des politiques nationales de protection sociale en Côte d'Ivoire et au Congo-Brazzaville. Elle a participé à l'évaluation du « Hunger Safety Net Programme » mis en place au Kenya, et a mené un projet de recherche financé par la DFID, sur la thématique des systèmes de protection sociale réactive aux crises, avec des études de cas au Mali et au Lesotho.



Jean-Pierre Olivier de Sardan, anthropologue français et nigérien, est le cofondateur du Lasdel (Laboratoire d'études et de recherches sur les dynamiques sociales et le développement local) à Niamey, au Niger. Il est également directeur de recherche émérite au Centre National de la Recherche Scientifique (CNRS) et directeur d'études à l'EHESS. Il a notamment proposé des analyses socio-anthropologiques des politiques publiques et de développement en Afrique. Il a dirigé avec E. Piccoli un ouvrage collectif sur les transferts monétaires (Cash Transfers in Context. An anthropological perspective, Berghahn 2018) mettant en évidence les difficultés que rencontre

ce "modèle voyageur" de protection sociale face aux contextes locaux.

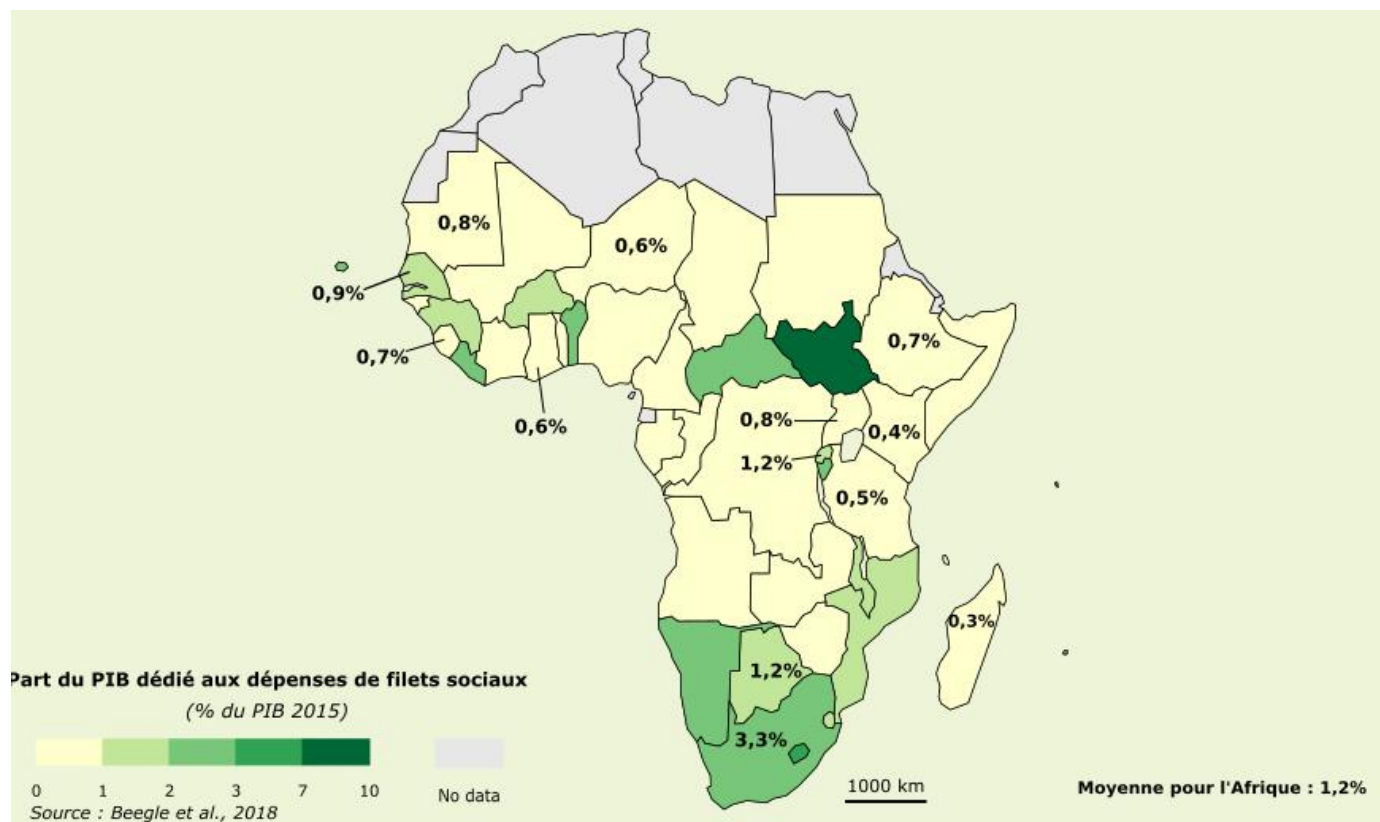
Laurence Touré est anthropologue et présidente de l'association Miseli, association malienne de recherche et de formation en anthropologie, basée à Bamako. Elle y encadre et mène depuis 2007 des recherches sur les politiques publiques de santé au Mali et travaille notamment sur les enjeux de protection sociale et d'exemption de paiement. Elle est notamment l'auteur de plusieurs articles portant sur les politiques d'exemption de paiement (*La baisse de qualité, prix à payer pour un meilleur accès aux soins ? Perceptions sur les politiques d'exemptions de paiement des soins au Mali* » In « Les politiques de gratuité des soins en Afrique » Afrique Contemporaine, 243, 2013) et l'indigence (« *A force de fuir les indigents, on ne les connaît pas...* ». *La difficile question de l'identification des indigents au Mali*, in « les indigents et les politiques de santé en Afrique de l'ouest, expériences et enjeux conceptuels », 2014)



CARTE - LES DEPENSES DE FILETS SOCIAUX EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE

Données issues du rapport « Les filets sociaux en Afrique – Comment réaliser pleinement leur potentiel ? [Aperçu]
Kathleen Beegle, Aline Coudouel et Emma Monsalve – AFD & Banque Mondiale – 2018

Carte 1 : Dépenses consacrées aux filets sociaux en Afrique subsaharienne



DEFINITION DES FILETS SOCIAUX ET METHODE DE CALCUL (BEEGLE ET AL., 2018)

« Les filets sociaux désignent des programmes non contributifs ciblant les pauvres ou les personnes vulnérables. (...) La définition des filets sociaux comprend les programmes d'assistance sociale, les services d'aide sociale et les programmes qui soutiennent les activités productives. (...) Nous ne considérons pas les interventions générales liées à la santé et à l'éducation ou les subventions générales à la consommation comme faisant partie des filets sociaux. »

- ⇒ Type de programmes : Programmes de transferts monétaires, d'alimentation scolaire, de travaux publics, subvention à l'éducation/bourse d'étude, subventions ciblées santé et exonérations de frais, interventions d'aide d'urgence (espèces /nature), bons / coupons / distribution alimentaires, programmes nutritionnels, pensions sociales non contributives.

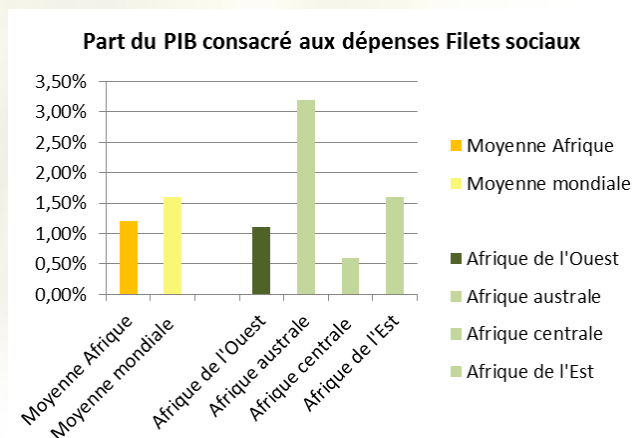
Source des données : données administratives des programmes enregistrés dans la base de données ASPIRE

Pas de distinction entre les sources de financement (partenaires techniques et financiers ou gouvernements)

CHIFFRES CLES

Dépenses consacrées aux filets sociaux en moyenne en Afrique : 1,2% du PIB et 4,8% de dépenses publiques

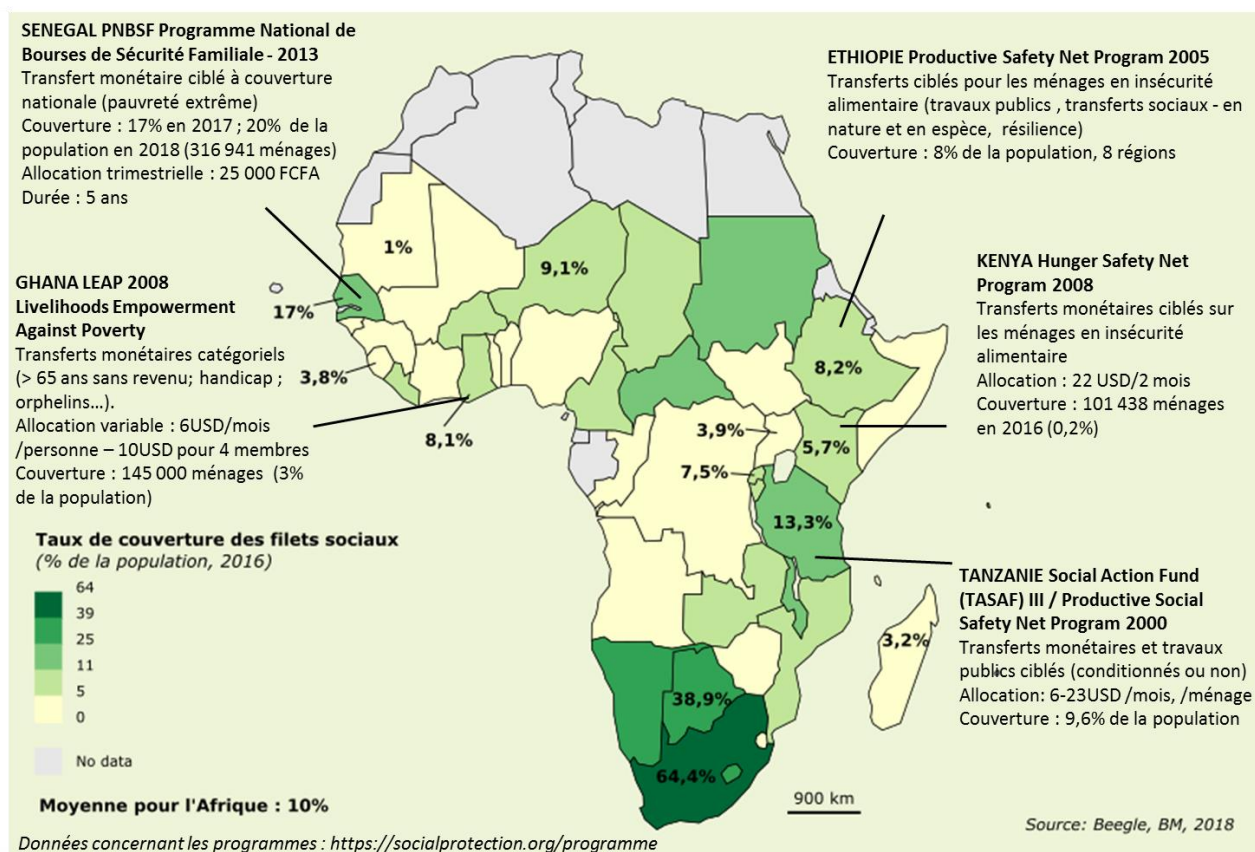
- ⇒ Des dépenses liées aux subventions énergétiques (souvent régressives) supérieures aux dépenses de filets sociaux
- ⇒ En moyenne, **46% des dépenses sont financées par les Etats** ; l'Angola, le Botswana, le Gabon, le Ghana, le Kenya, Maurice, la Mauritanie, le Sénégal, les Seychelles et le Soudan financent avec des fonds publics plus de 60 % des dépenses des filets sociaux. L'aide humanitaire constitue la principale source de financement dans les situations d'urgence et pour de nombreux pays fragiles et à faible revenu (RCA, Soudan du sud notamment).



CARTE - LA COUVERTURE DES FILETS SOCIAUX EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE

Données issues du rapport « Les filets sociaux en Afrique – Comment réaliser pleinement leur potentiel ? [Aperçu]
Kathleen Beedle, Aline Coudouel et Emma Monsalve – AFD & Banque Mondiale – 2018

Carte 2 : Couverture des filets sociaux en Afrique subsaharienne



METHODE DE CALCUL

Taux de couverture total de la population calculé en prenant la population totale comme dénominateur, données de 2016.

Somme du nombre de bénéficiaires directs et indirects pour les programmes de transferts monétaires, les transferts de denrées alimentaires, et les programmes de travaux publics seulement.

Les bénéficiaires des six autres types de programmes (pensions sociales, programmes de distribution de repas dans les écoles, aide d'urgence, subventions à la santé, subventions à l'éducation, et autres programmes) ne sont pas comptabilisés, car ces derniers sont plus enclins à avoir des bénéficiaires en commun avec d'autres programmes, ce qui résulterait en une surestimation des taux de couverture.

CHIFFRES CLES

- ⇒ 10% de la population africaines est aujourd'hui couverte par au moins un programme de filet social.
- ⇒ Meilleure couverture pour les tranches d'âge pertinentes : programmes d'alimentation scolaire et interventions en éducation et santé ; 29 % ciblent directement les enfants.
- ⇒ Couverture des registres de 0,1 et 0,3 % de la population en Zambie et au Mozambique, à 24, 27 et 52 % de la population au Sénégal, Gabon et Lesotho, respectivement.

LES TRANSFERTS MONÉTAIRES AU NIGER : LA MANNE ET LES SOUPÇONS

Journée d'étude - Séquence 3 : synthèse de l'étude de J-P Olivier De Sardan et al. (LASDEL), Juin 2013¹

FICHE D'IDENTITE DE L'ETUDE

L'étude s'est déroulée au Niger entre décembre 2012 et janvier 2013. L'enquête cherche à identifier les conditions de mise en œuvre des transferts monétaires au niveau des villages, les perceptions des acteurs locaux, les stratégies déployées et les logiques multiples qui se confrontent à l'occasion de ces interventions.

Objectifs : Analyser les contradictions entre ces programmes imposés de l'extérieur et les dynamiques locales. Alimenter, avec les acteurs concernés (ONG, agents de terrain, autorités), le débat autour des problèmes posés par les processus de ciblage et leurs étapes.

Méthode : Enquête qualitative (445 entretiens, 8 enquêteurs) au sein de 5 communes au Niger (21 villages) : Olléléwa (département de Tanout), Tébaram (Tahoua), Loga (Loga), Roumbou (Dakoro) et Simiri (Ouallam) Entretiens semi-directifs et informels individuels auprès de personnes appartenant à des groupes stratégiques variés : bénéficiaires, non bénéficiaires, hommes, femmes, auxiliaires villageois des transferts monétaires, chefs, agents des ONG, élus, membres des comités de ciblage...

RESULTATS DE L'ETUDE : IMPACT DU CIBLAGE ET DES TRANSFERTS MONÉTAIRES SUR LES DYNAMIQUES SOCIALES LOCALES

Les transferts monétaires sont implantés à vaste échelle au Niger dans un « contexte social rural placé sous régime d'aide, où les stratégies de captation de la « rente du développement » sont fort développées à tous les niveaux (paysans et chefs, électeurs et maires, enquêteurs et agents de projets, etc.) ». Selon les auteurs, la distribution d'une aide étrangère s'accompagne d'un ensemble de « règles du jeu » nouvelles imposées par les agences de développement : ciblage des « vulnérables » et listes d'attributaires, versements réservés à des femmes, assemblées générales villageoises, comités d'informateurs-clés ou de ciblage, comités de plaintes ou comités des sages, enquêtes dans les ménages, restitutions en mairie, séances de distribution avec procès-verbal, etc. Lorsqu'elles se confrontent aux logiques locales, ces règles sont contournées par le recours soit à des règles locales déjà en vigueur, soit à des règles improvisées, souvent au profit d'acteurs particuliers.

Les dispositifs de ciblage font émerger des malentendus liés à deux éléments : l'introduction d'un effet de seuil et la sélection des bénéficiaires. Ainsi, l'existence de quotas définis par les ONG entraîne un effet de seuil, perçu par les populations comme arbitraire. Peu de différences existent entre le dernier ménage bénéficiaire et le premier ménage exclu. Il est alors difficile de séparer les « vulnérables » des « très vulnérables ». Par ailleurs, la sélection des bénéficiaires fait l'objet de suspicion, les listes pouvant être facilement manipulées du fait des rapports de pouvoir dans les villages (réaffectation au sein du ménage, mutualisation, part du chef/agents, cadeaux à l'entourage...). Les assemblées générales, censées garantir la base démocratique du ciblage, est un lieu de contrôle social. Les comités de plainte, souvent simples façades, ne jouent pas leur rôle de régulateur.

Les populations ne critiquent pas ouvertement les transferts monétaires et les dispositifs de ciblage par crainte d'un arrêt des aides. Cependant, la catégorisation par ménage entraîne un fractionnement au sein des familles, les femmes bénéficiaires réaffectent souvent les sommes perçues à leur mari (créant parfois des tensions au sein du couple), des ménages nantis arrivent à être bénéficiaires tandis que certains ménages vulnérables en sont exclus, des mutualisations des transferts monétaires sont mis en œuvre afin de manifester une solidarité communautaire... Les acteurs s'opposent aux règles du jeu imposées par les partenaires et souhaiteraient notamment que (i) les hommes soient récipiendaires car responsables de la nourriture et chefs de famille ; (ii) l'aide s'adresse à tous, ou sinon, bénéficier à tour de rôle aux ménages du village, la distribution sélective divisant le village.

¹ http://www.lasdel.net/images/etudes_et_travaux/Les_transferts_monetaires_au_Niger_la_manne_et_les_soupcons.pdf



ANALYSE DES DYNAMIQUES SOCIALES ET DES POUVOIRS DES PARTIES PRENANTES POUR LA MISE EN PLACE DE TRANSFERTS MONETAIRES A USAGE MULTIPLE (TMUM) PLURIANNUELS AU NORD MALI

Journée d'étude - Séquence 3 : synthèse de l'étude réalisée par L. Touré et F. Escot (MISELI) – Mai 2018¹

FICHE D'IDENTITE DE L'ETUDE

L'étude, réalisée en 2016 (publiée en 2018) par le bureau MISELI, s'est déroulée au Nord Mali dans la région de Tombouctou au sein de deux milieux différents :

- Cercle de Diré : dominante Sonrai, agricole et sédentaire – 45 entretiens
- Cercle de Rharous : dominante touareg, pastorale et mobile (récemment sédentarisé) – 32 entretiens

L'étude a été effectuée à la demande du Cadre Commun des Transferts Sociaux (CCTS) qui regroupe 6 ONG de solidarité internationale (ACF, Danish Refugee Council, HI, OXFAM, Solidarité Internationale, International Rescue Committee). Financé par ECHO, le CCTS envisageait de mettre en œuvre une 2^e « initiative collaboratrice pour la promotion des filets sociaux au Mali » par le biais d'un programme de transferts monétaires ciblés. Le CCTS souhaitait, grâce à cette étude, disposer d'une analyse approfondie des structures et des dynamiques sociales pour répondre aux besoins des ménages vulnérables dans un contexte d'intervention complexe (situation sécuritaire fragile).

Objectifs :

- Définir l'environnement socio-anthropologique et politico-sécuritaire dans lequel le programme intervient
- Mieux appréhender les dynamiques de pouvoirs formels et informels, leurs fondements et leurs enjeux
- Analyser les effets des transferts monétaires sur les dynamiques sociales et les rapports de pouvoir

Méthode : 3 phases distinctes

1. Réflexion avec des acteurs concernés par les transferts monétaires au nord Mali (CCTS & autres ONG)
2. Etude de cas dans les cercles de Diré et Gourma-Rharous (leaders de communauté, bénéficiaires...)
3. Séances de travail par groupe autour de problématiques clés (ECHO, CCTS & ONG) telles que le ciblage

RESULTATS DE L'ETUDE : IMPACT DU CIBLAGE ET DES TRANSFERTS MONETAIRES SUR LES DYNAMIQUES SOCIALES LOCALES

La pertinence des processus de ciblage de bénéficiaires, s'ils sont en théorie justifiés par la nécessité de privilégier la cible la plus dans le besoin, est largement questionnée par le personnel des structures en charge des transferts monétaires. Quelle que soit la méthodologie de ciblage utilisée, les personnes relèvent un faible degré de fiabilité et de pertinence des critères utilisés et un coût en ressources humaines et financières très élevé relativement aux résultats obtenus. Dans les deux cercles, le ciblage communautaire est perçu comme fortement manipulable (représentants de l'Etat, chefs de village, comités de ciblage...). A Diré, si les leaders montrent une plus grande transparence dans la gestion des aides, certains, selon une conception coutumière ou opportuniste, peuvent manipuler les fonds et faire valoir des droits de redevance. Dans le cercle de Rharous, les leaders détournent l'aide afin de reconstituer leur capital économique (ponction) et de renforcer leur pouvoir (orientation clientéliste de l'aide, redistribution des fonds à une cible de bénéficiaires plus large indépendamment des quotas prévus).

La question de l'accès à l'information est centrale. Par ailleurs, la notion de ménage ne renvoie pas à une réalité précise et questionne le processus de catégorisation des bénéficiaires (non-prise en compte de la polygamie, des ménages élargis, des dynamiques complexes de solidarité entre les membres d'un couple). L'appropriation par les acteurs des processus de ciblage et les mécanismes de redistribution qui en découlent peuvent être perçus soit négativement (défaillance du principe de ciblage), soit comme une donne incontournable du fonctionnement communautaire et liée aux valeurs de partage.

Les mécanismes de redistribution étudiés indiquent que les transferts monétaires dynamisent les liens de solidarité (ou tout au moins ne les remettent pas structurellement en cause). La comparaison entre les liens de solidarité et les modes de redistribution montrent l'intégration des transferts monétaires dans les réseaux de solidarité préexistants. Les impacts économiques et sociaux du ciblage et des transferts sociaux peuvent être considérés comme globalement positifs, n'érodant pas les dynamiques de solidarité locale, voire les renforçant.

¹ http://www.miselimali.org/fs/ECHO/duwo5-Miseli_ECHO_CCTS_Dynamiques_locales_Rapport_post_atelier_de_restitution.pdf



FICHE REPERE : STRATEGIE DE PROTECTION SOCIALE AU MALI



La protection sociale constitue au Mali un droit reconnu dans la Constitution et une priorité dans sa stratégie de réduction de la pauvreté. Depuis les premières Assises sur le développement social en 2001 et la Déclaration de politique nationale de protection sociale de 2002, le gouvernement malien a adopté en octobre 2016 une politique nationale de protection sociale (PNPS) sous l'autorité du Ministère de la Solidarité et des Actions Humanitaires (MSAH).

Touché depuis 2012 par une crise sécuritaire et humanitaire, le Mali cherche aujourd'hui à rapprocher le dispositif de protection sociale de son dispositif d'urgence. La protection sociale tend à évoluer vers une protection sociale adaptative, système capable de s'adapter (s'étendre ou au contraire de contracter) suivant l'urgence des besoins chroniques ou de crise des populations. Deux axes principaux sont ainsi définis dans la PNPS : (i) développer les mécanismes de prévention et de gestion des crises humanitaires et (ii) construire progressivement un système de protection contre les risques sociaux pour tous les citoyens et pour les couches défavorisées en particulier.

LA SANTE : UN SECTEUR CLE POUR ETENDRE LA PROTECTION SOCIALE AU MALI

- (i) Dispositifs **d'exemptions et de gratuités des soins de santé** mis en place entre 2004 et 2009 par l'Etat (vaccination, VIH-SIDA, césarienne, paludisme...) en faveur notamment des femmes enceintes et des femmes allaitantes et des enfants de moins de cinq ans ;
- (ii) Mise en place du **régime d'assistance médicale (RAMED)**, régime non contributif élaboré en 2009 et destiné à la couverture maladie des personnes indigentes ;
- (iii) **Développement des mutuelles de santé** qui constituent la stratégie privilégiée au Mali d'accès aux soins des populations rurales.

RAMED

Objectif : Offrir une couverture médicale aux 5% de personnes les plus pauvres au Mali (indigents)

Actuelle couverture : 90 500 bénéficiaires enregistrés au RAMED (dont 72% suite à l'immatriculation des bénéficiaires du programme Jigisèmèjiri au RAMED), soit 10,1% de la population ciblée (895 000 personnes)

Autorité légale : Agence Nationale d'Assistance Médicale (ANAM) sous la tutelle MSAH

Ayant droit : Personne éligible au certificat d'indigence, conjoint, enfants ; bénéficiaires de droit (orphelins, les blessés de guerre, de catastrophe, les pupilles de la Nation et de la République).

Durée de l'immatriculation : 3 ans

En juin 2018, le gouvernement adopte le projet de loi instituant le **Régime d'Assurance Maladie Universelle (RAMU)** qui a pour objectif de mettre en place la Couverture Maladie Universelle.

LES FILETS SOCIAUX AU MALI : UNE VOLONTE DE TRANSFERER PROGRESSIVEMENT D'UNE AIDE ALIMENTAIRE D'URGENCE A UNE GESTION STRATEGIQUE DE L'ETAT AVEC LES FILETS SOCIAUX

Les **premiers filets sociaux** au Mali sont principalement soutenus par les acteurs de l'humanitaire et sont conçus comme des outils visant prioritairement à répondre aux **crises alimentaires**. Depuis les années 70-80, de nombreux mécanismes d'aide alimentaire sont développés au sein du ministère de l'Agriculture. Au vue du caractère stratégique de ces soutiens, ils sont aujourd'hui intégrés au **Commissariat à la Sécurité Alimentaire (CSA)**, créé en 2004 et rattaché à la présidence de la République. Le CSA coordonne les plans de réponse aux crises alimentaires grâce à des stocks nationaux de nourriture, un système d'alerte précoce et un système d'information sur les prix.

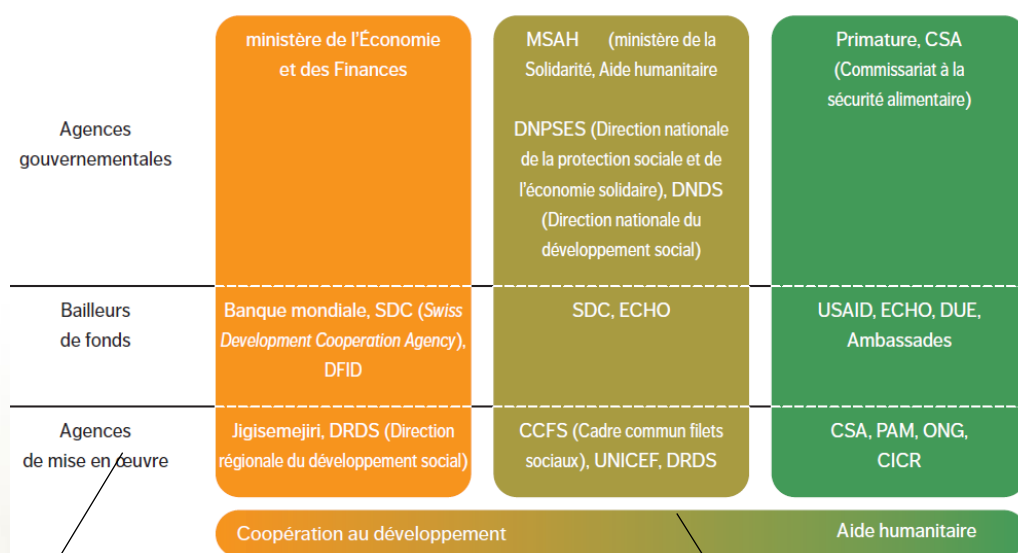
La crise socio-politique de 2012 a favorisé l'arrivée de nouveaux acteurs impliqués dans le domaine des filets sociaux. Les **programmes de transferts sociaux** au Mali sont aujourd'hui des instruments importants de développement : en espèces, en particulier Jigisèmèjiri (en 2013, programme de transferts monétaires inconditionnels de la banque mondiale) et les transferts monétaires distribués par les ONG du cadre commun sur les filets sociaux saisonniers (CCFS en 2014) ; ou en nature, tels que les programmes de distributions alimentaires gratuites (DGA), les programmes nutritionnels ou de cantines scolaires.

Aujourd'hui, les filets sociaux sont développés dans **trois cadres parallèles**, avec des programmes ancrés dans différents ministères et mis en œuvre par différentes agences (voir schéma OPM). Dans le cadre de la consolidation d'un système de protection sociale, la mise en place d'un **Registre social unifié (RSU)** est en cours avec la Direction Nationale de la Protection Sociale et de l'Economie Solidaire (DNPSES) avec l'appui de la Banque mondiale (Jigisèmèjiri), de l'UNICEF et des ONG (CCFS).



LES TROIS CADRES DE DEVELOPPEMENT DES FILETS SOCIAUX AU MALI

Source : OPM, 2016 / Oxfam-Inter réseaux, 2018



Programme Jigisèmèjiri (2013)

PHASE 1 : Démarrage, 6 régions - 100 communes

Composante 1 : 62 000 ménages ; 30 000 FCFA/ trimestre sur 3 ans ; mesures d'accompagnement ; paquet nutritionnel
Composante 2 : Registre social unifié
Composante 3 : Gestion du projet

PHASE 2 : Protection sociale adaptative (2016-2019) :

Financement additionnel (10 millions USD, subvention banque mondiale) avec composantes : travaux public à haute intensité de main-d'œuvre et activités génératrices de revenus (120 000 FCFA / bénéficiaire)

PHASE 3 : Extension du programme (2017-2020) :

transfert monétaire et mesure d'accompagnement.
Cible : 23 654 ménages dans 20 communes (30 000 FCFA / trimestre sur 3 ans)

Cadre commun sur les filets sociaux saisonniers (2014)

6 ONG (ACF, Danish Refugee Council, HI, OXFAM, Solidarité Internationale, International Rescue Committee)

Financement ECHO.

- 40 000 ménages,
- 37 communes ciblées des régions de Gao et Tombouctou

Transfert monétaire : 100 000 FCFA / ménage) et non monétaire (distribution alimentaire et prévention malnutrition).

Référence bibliographique :

- OPM (2016), Recherche sur les systèmes de protection sociale réactive aux crises. Document de travail: Étude de cas du Mali. <http://www.opml.co.uk/projects/shock-responsive-social-protection-systems>.
- Oxfam/Inter réseaux (2018), « Les filets sociaux de sécurité alimentaire au Mali », Projet Normalisation des filets sociaux de sécurité alimentaires.
- Thoreux M., Ecot F., Touré L., Traoré B. (2018). Etude sur l'extension de la protection sociale aux populations rurales au Mali. Etude IRAM pour la FAO.

FICHE REPERE : STRATEGIE DE PROTECTION SOCIALE AU NIGER



La protection sociale est inscrite dans la Constitution nigérienne révisée de 2010 (ainsi que le Droit à l'alimentation). L'Etat a adopté l'année suivante la politique nationale de protection sociale (PNPS, 2011) qui propose des actions prioritaires et des mécanismes spécifiques pour les ménages vulnérables par rapport aux quatre dimensions de la protection sociale : protection, prévention, promotion et transformation. Au plan institutionnel, un Comité Interministériel de coordination de la Protection Sociale (CICPS) a été mis en place. Il est placé sous l'autorité du Premier ministre et est en charge d'animer le « cadre unifié de concertation, d'orientation, de coordination et de décision » en matière de protection sociale. Il est doté d'un Comité technique des acteurs de mise en œuvre de la protection sociale (CNTA/PNPS). Le Haut-Commissariat I3Nn (Initiative les Nigériens nourrissent les Nigériens) rattaché directement à la Présidence de la République, est responsable du Groupe thématique « Sécurité alimentaire et nutritionnelle » de l'Axe 1 de la Politique Nationale de Protection Sociale.

LE DISPOSITIF NATIONAL DE PREVENTION ET DE GESTION DES CRISES ALIMENTAIRES (DNP-GCA) ET LA CELLULE FILETS SOCIAUX

Le Dispositif National de Prévention et de Gestion des crises alimentaires (DNP-GCA) a été réorganisé en 2017 avec la création du Ministère de l'Action Humanitaire et la Gestion des Catastrophes (MAH/GC). Le DNP-GCA reste rattaché à la Primature mais comprend désormais une « Cellule Filets sociaux » (mise en place dans le cadre du projet « filets sociaux » financé par la banque mondiale) érigée en Cellule technique et en charge de mettre en place et gérer un système permanent de filets sociaux pluriannuels afin d'améliorer les conditions de vie des ménages pauvres et de les protéger de l'impact des chocs et réduire leur niveau d'insécurité alimentaire et nutritionnelle.

Cette Cellule détient également le mandat de coordonner toutes les interventions en matière de filets sociaux au Niger. Le DNP-GCA comprend deux autres cellules qui sont amenés à effectuer des transferts : la Cellule Crises Alimentaires (CCA) qui met en œuvre de Plan de Réponse National aux crises conjoncturelles (appelé plan de soutien du gouvernement), et la Cellule de Coordination du Système d'Alerte Précoce (CC/SAP), qui est plus particulièrement en charge de l'alerte précoce et suivi de la vulnérabilité.



Niger : Stratégie Nationale de Protection sociale

1989 Création Comité National du Système d'Alerte précoce

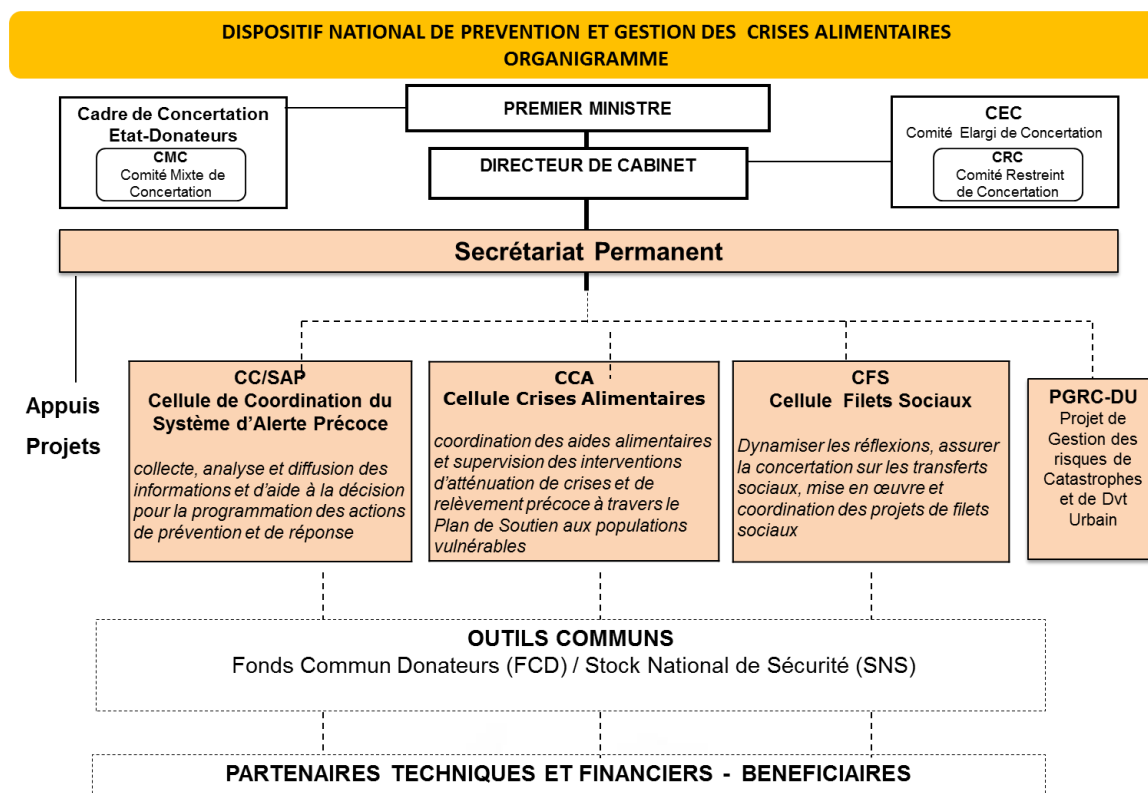
1998 Création Cellule Crises Alimentaires

2010 Inscription du Droit à la protection sociale et à l'alimentation dans la Constitution

2011 Stratégie Nationale de Protection Sociale -

2014 Création du Comité Interministériel de coordination de la Protection Sociale

2016 Création du MAH/GC & réorganisation du DNP-GCA
Nouveau Plan d'action de l'I3N – 2016-2020
Intégration de la cellule Filets sociaux aux côtés de la CC/SAP et de la CCA



Source : A partir de Présentation Dispositif National de Prévention et de Gestion des Crises Alimentaires au Niger (DNP-GCA), avril 2019

Principaux programmes de filets sociaux au Niger

Sources de financement	Partenaires de mise en œuvre	Activités-modalités
Banque mondiale	DNP-GCA à travers la Cellule des filets sociaux (CFS)	Transferts monétaires mensuels non conditionnels de 10 000 FCFA
ECHO	ONGs partenaires (Oxfam, Save The Children, ACF, Concern et SOS Sahel International) membres de l'Alliance Sécurité alimentaire (Alliance SA)	Transferts monétaires mensuels inconditionnels de 32 500 FCFA de juin à septembre (soit 4 mois/période de soudure)
FAO	ONG nationale GADED et l'ONG internationale Qatar Charity	Combinaisons de plusieurs modalités de Cash + (placement en une fois)
PAM	ONG nationales et internationales (y compris les ONG membres de l'Alliance)	- Cash for Asset sur 7 mois - Cash Transfer ou distribution de vivres (4 mois pendant la période de soudure) - Cantines scolaires (8 à 9 mois pendant l'année)
Gouvernement nigérien	DNP-GCA et démembrements – ministère de l'Environnement et du Développement durable	Cash for Work (2 à 3 mois)
	DNP-GCA et démembrements – ministère du Commerce	- Vente de céréales à prix modéré (2 à 3 mois) - Vente de concentrés alimentaires à prix modéré (3 à 4 mois) - Distribution gratuite de vivres (3 à 4 mois)

Source : Les filets sociaux de sécurité alimentaire au Niger – fiche technique du projet de contribution à la normalisation des filets sociaux de sécurité alimentaire en Afrique de l'ouest (NFSSA). Oxfam-Inter réseau x (2018).

Référence bibliographique :

- Présentation avril 2019, Dispositif National de Prévention et de Gestion des Crises Alimentaires au Niger
- Les filets sociaux de sécurité alimentaire au Niger – fiche technique du projet de contribution à la normalisation des filets sociaux de sécurité alimentaire en Afrique de l'ouest (NFSSA). Oxfam-Inter réseaux (2018).

FICHE REPERE : STRATEGIE DE PROTECTION SOCIALE EN MAURITANIE



La Mauritanie a adopté la Stratégie nationale de protection sociale (SNPS) en 2013. La conception et la mise en œuvre de la SNPS (appui UNICEF) ont été directement ancrées au ministère de l'Économie et des Finances (MEF) afin de faciliter la coordination multisectorielle. Le déploiement de la SNPS est régi par un comité de pilotage (CP-SNPS) et technique (CT-SNPS) présidé par le MEF et coprésidé par le ministère de l'Enfance et des Affaires sociales (MASEF).

Le principe d'un registre national des ménages pauvres a été adopté dès 2013 dans la SNPS, puis dans la Stratégie nationale de croissance accélérée et de prospérité partagée (SCAPP 2016-2030). En 2013, la Banque mondiale apporte son soutien à la Mauritanie pour la mise en place d'un registre social national ainsi qu'un programme ciblé de transferts sociaux.

Le Programme National des Transferts sociaux, lancé en 2013, est un programme en deux volets :

- (1) **développement d'un registre social national**, géré par la cellule de protection sociale hébergée au MEF jusqu'à la création d'une direction du registre national en 2016. Le Registre Social couvre déjà 53 000 ménages (souhait d'enregistrer 200 000 ménages, dont 50 000 de réserve). Le Registre Social, conçu comme un instrument transversal à la SNPS, vise à bénéficier à toutes les interventions sociales ciblées.
- (2) la mise en œuvre d'un **programme pluriannuel de transferts sociaux en espèces (Tekavoul)**, confiée à l'agence Tadamoune. Le programme est déjà en place dans plusieurs départements qui couvrent principalement les Wilayas du Gorgol, de l'Assaba, du Guidimakha et du Tagant, ainsi que les zones frontalières avec le Mali, les Hodh. Les ménages ciblés bénéficient de 15 000 MRO (40USD) tous les 3 mois. Sa mise en œuvre a débuté fin 2016 (12 000 ménages). Le programme devrait être étendu à pleine échelle d'ici 2021 (100 000 ménages ciblés).

La vision du gouvernement, présentée dans la Stratégie Nationale de Croissance Accélérée et de Prospérité Partagée (SCAPP 2016-2030) et la Stratégie Nationale de Protection Sociale (SNPS), est de développer une approche plus intégrée entre protection sociale orientée vers des objectifs de lutte contre la pauvreté, et d'assistance aux populations en situation d'insécurité alimentaire (IA) conjoncturelle. Ceci passe notamment par des efforts de recherche d'efficacité et de cohérence dans les approches de ciblage-ménage utilisées par les partenaires et le gouvernement.

AUTRES FILETS SOCIAUX EN MAURITANIE

- Le **programme Emel** mis en œuvre par le Commissariat à la Sécurité Alimentaire (CSA) et initié suite à la sécheresse de 2011/2012, consiste en un réseau de boutiques de produits alimentaires vendus à prix subventionnés. Initialement conçu comme une réponse ponctuelle à la crise de 2011, ce programme a été reconduit tous les ans depuis 2011. Si les volumes de ces boutiques se sont réduits progressivement (à partir de 2015 notamment), les volumes vendus à travers Emel ont à nouveau augmenté (en parallèle de distributions gratuites alimentaires) pour répondre à la détérioration significative de la situation alimentaire et nutritionnelle en 2017-2018.
- **Programme « El Mahouna »** : Le CSA, en partenariat avec l'agence Tadamoune et à travers le programme Tekavoul, a démarré l'exécution du programme pilote « El Mahouna », depuis 2017. Il consiste à fournir une assistance sous forme de transferts monétaires à des ménages identifiés à travers le registre social, dans des communes jugées particulièrement affectées par la conjoncture. En 2018, ce programme a été exécuté dans 5 communes de la moughataa de Barkéol, consistant à des transferts de 24,000 MRO par mois et par ménage pendant 4 mois de juin à septembre. Le programme de réponse aux chocs devrait appuyer plus de 10 000 ménages.



Cycle de vie du Registre Social

Source : Leturque (2019). « Etude en vue de la préparation d'un guide méthodologique pour l'utilisation du Registre Social pour le ciblage des interventions de réponse aux chocs en Mauritanie ». Etude IRAM réalisée pour le PAM.



Référence bibliographique :

- Manuel opérationnel du registre social, Ministère de l'Economie et des Finances, Direction du registre social, Novembre 2017.
- Stratégie Nationale de protection sociale en Mauritanie, Ministère des affaires économiques et du développement / UNICEF. Janvier 2012.
- LETURQUE (2019). « Etude en vue de la préparation d'un guide méthodologique pour l'utilisation du Registre Social pour le ciblage des interventions de réponse aux chocs en Mauritanie ». Etude IRAM réalisée pour le PAM.
- LETURQUE (2017). "Strategic Collaboration between World Bank Group and World Food Programme. Bridging Humanitarian Assistance and Social Protection Systems. Mauritania case study ». Etude IRAM réalisée pour le PAM /Banque Mondiale.

FICHE REPERE : STRATEGIE DE PROTECTION SOCIALE AU SENEGAL



Le Sénégal est le premier pays d'Afrique de l'Ouest à élaborer sa Stratégie Nationale de Protection Sociale (SNPS) en 2005. Depuis 2013, le pays a montré un fort engagement dans sa mise en œuvre. L'actuelle stratégie (SNPS 2015-2035) a été adoptée dans le cadre de l'axe 2 « Capital Humain, Protection Sociale et Développement Durable » du Plan Sénégal Emergent (PSE). Elle place la protection sociale au cœur des politiques publiques. La protection sociale a vocation à devenir un levier essentiel de réduction de la pauvreté et des inégalités et un facteur de croissance inclusive valorisant le capital humain, soutenant la demande interne et facilitant la transformation structurelle de l'économie nationale.

VERS UNE STRATEGIE DE PROTECTION SOCIALE INTEGREE AU SENEGAL

Avant 2013, l'assistance sociale ciblée sur les populations vulnérables se limitait aux programmes de bons alimentaires et aux programmes de Transferts Monétaires axés sur la nutrition des enfants du PAM.

A partir de 2013, la délégation générale à la protection sociale et à la solidarité nationale (DGPSN) est créée, rattachée au départ à la Présidence de la République. Une caisse de protection sociale est dotée d'un budget annuel de 120 milliards de FCFA, financé en partie par le budget national. A cette même période, le programme national de bourse de sécurité familiale (PNBSF) devient le programme phare de la protection sociale au Sénégal, intégré dans le Plan Sénégal Emergent. Il est associé à la couverture médicale universelle – CMU – ainsi qu'à la carte d'égalité des chances au profit des personnes vivant avec un handicap. Enfin, le registre national unique (RNU) est mis en place. Cette base de données socio-économiques a pour but de mutualiser et mettre en cohérence divers systèmes de ciblage de groupes vulnérables sur l'ensemble du territoire (dont le PNBSF n'est qu'une composante).

Depuis 2019, le Sénégal se dote d'un nouveau cadre institutionnel pour mettre en œuvre sa stratégie : le Ministère du Développement Communautaire, de l'Équité Sociale et Territoriale (MDCEST). Ce nouveau cadre traduit la volonté du Chef de l'État de mettre en cohérence un ensemble de programmes phares dédiés à un développement communautaire adossé aux principes directeurs d'équité territoriale et d'inclusion sociale. Ce ministère assure la tutelle technique non seulement des principaux programmes de protection sociale ciblés (assistance sociale et registre, couverture médicale universelle) mais également des programmes de développement à la base ainsi que des programmes d'urgence et de réponse aux chocs en intégrant le commissariat à la sécurité alimentaire.



ACTUEL DISPOSITIF INSTITUTIONNEL AU SENEGAL

Source : Présentation Ministère du Développement Communautaire, de l'Équité Sociale et Territoriale (2019)

PPT de présentation DGPSN – MDCEST (2019)

Le MDCEST a pour objectif global de « contribuer au renforcement des équipements communautaires de toutes les échelles de territoires et promouvoir un développement social équitable et inclusif dans un cadre de vie de qualité »

- Renforcer l'accès des populations aux services sociaux de base et promouvoir des actifs productifs et économique en milieu rural ;
- Moderniser les axes et territoires frontaliers et améliorer les conditions de vie des populations dans lesdites zones ;
- Développer des infrastructures routières en vue d'améliorer la mobilité urbaine et la sécurité des personnes et des biens favoriser l'accès aux infrastructures et équipements connexes ;
- Réduire la pauvreté extrême et favoriser le développement du capital humain des ménages pauvres et vulnérables ;
- Étendre la couverture maladie de base à au moins 75% de la population du Sénégal d'ici 2021.

Ministère du Développement Communautaire,
de l'Équité Sociale et Territoriale (MDCEST)

assure la tutelle technique de



Délégation
générale à la
Protection
sociale et de la
Solidarité
nationale
(DGPSN)

Agence
nationale de la
Couverture
Maladie
universelle
(ANACMU)

Programme
d'Urgence de
Développement
communautaire
(PUDC)

Programme
d'Urgence de
Modernisation des
Axes et Territoires
frontaliers (PUMA)

Programme de
Modernisation des
Villes
(PROMOVILLES)

Commissariat
à la Sécurité
Alimentaire



Registre national unique RNU

Permettre à différents Programmes de
filets sociaux :

- de sélectionner, de façon efficiente, leurs bénéficiaires
- Amoinsir les coûts liés au ciblage et à la sélection des bénéficiaires des programmes de filets sociaux
- Permettre la mise en œuvre rapide des programmes de filets sociaux.
- Réduire la fragmentation et améliorer la coordination des interventions

Inscrits en 2018 : 463 363

SIG PNBSF

11 Programmes utilisent le RNU pour
la sélection de leurs bénéficiaires ou
pour appuyer des ménages pauvres



Programme national de bourse de sécurité familiale PNBSF

Transfert monétaire ciblé à couverture nationale

Démarrage : 2013

Nombre de bénéficiaires: 316 941 ménages en 2018
(20% de la population du Sénégal)

Allocation trimestrielle : 25 000 FCFA (100.000
FCFA par an)

Durée du versement : 5 ans

Bourse conditionnée à la présence aux séances de
sensibilisation (santé, éducation, état civil)

Gestionnaire de l'allocation: La mère

Opérateurs de transfert: Poste, Orange Money

Opérateurs sociaux pour suivre le Programme sur le
terrain (1 par région) avec 300 superviseurs et 6000
relais communautaires

Articulation PNBSF / CMU / Carte d'égalité des
chances

Projet d'Appui aux Filets Sociaux PAFS (Banque mondiale)

Projet permettant :

- la coordination du secteur de la protection sociale ;
- la mise en place du RNU, du PNBSF, du SIG du RNU/PNBSF,
- la protection sociale adaptative

Budget : 54 Milliards
FCFA

Référence bibliographique :

- Présentation Ministère du Développement Communautaire, de l'Équité Sociale et Territoriale (2019)
- PPT de présentation DGPSN – MDCEST (2019)
- Issue d'une évaluation IRAM: THOREUX M., BICHARD A., NDIAYE S., SOUZA D. and POZARNY P. (2017), Evaluation qualitative et prospective du programme de transfert monétaire au Sénégal. Food and Agriculture Organization of The United Nations publication.



